附件 13
直接調查報告摘要

水務署

個案編號：OMB/DI/165
有關水務署多收水費的指稱
（調查開始日期：二零零七年三月二十二日；完成日期：二零零八年三月十日）

背景資料

近年，本署不時接到投訴水務署多收水費的個案，當中有些水費單涉及較大金額，亦有指水務署沒有妥善處理投訴。

多收水費的原因

2. 二零零五年四月一日至二零零七年十月三十一日期間，水務署糾正了32,945宗多收水費的個案。該署認為，導致這類個案的原因如下：

原因	個案數目	百分比
抄錶出錯	2,554	7.75%
水錶損壞	3,037	9.22%
估算不準確	18,218	55.30%
水錶配置錯誤	460	1.40%
室內供水喉管滲漏	92	0.28%
水務署未能確定原因	8,584	26.05%
總計	32,945	100%

本署觀察所得及意見

3. **整體** — 多收水費的個案有損水務署的聲譽及其專業可靠的形象，而且使該署增加補救工作的成本，需要額外工時處理投訴和糾正錯誤。這些代價雖不明顯，但確實存在，而且其影響不容低估。

4. 水務署對多收水費原因的分類，未足以反映實況。人手不足及人為錯誤亦可能導致多收水費。

5. **確定用水量** — 已證實多收水費的個案中，有9.22%是因水錶損壞所致。水務署推行了一項計劃，在二零一一年三月底之前把屆時使用年期超過12年的120萬個水錶更換。到目前為止，該署已更換了約40萬個水錶。

附件 13

直接調查報告摘要

6.　水務署每年抄錶超過800萬次，儘管整體準確度達99.97%，「抄錶出錯」仍佔多收水費個案7.75%。在某些個案中，誤差的幅度或程度可以極大。

7.　**估算水費** — 水費「估算不準確」是多收水費的主因，佔個案總數的55.3%。在部分水費估算過高的個案中，多計金額的程度可以相當驚人（在某宗個案中較修訂後的水費高估了超過146,000元或3,697倍）。如非必要，水務署實不應採用此方法，而在估算時，必須按常理審慎進行。在可行情況下，該署應加強主動的客戶服務，以代替估算水費。

8.　**稽核** — 技術層面以外，嚴密的監察和積極主動的人手支援同樣重要，以便有效認清問題和及早防範。然而，水務署似乎在兩方面都有所不足。

9.　**人手緊絀** — 持續的人手緊絀情況，導致稽核機制失效，令人質疑該署的人手規劃是否妥善，以及員工培訓是否足夠。

10.　**處理查詢及投訴** — 水務署應定期進行檢討，如有需要，應擴大系統的容量，以便迅速回應市民的查詢及投訴。

建議

11.　申訴專員向水務署提出共13項建議，其中包括：

(a)　檢討估算水費的機制，盡量進行實際抄錶，或在實際可行情況下，請用戶自行報錶，並提供積極的客戶服務，以避免估算水費。

(b)　改善對多收水費個案的分類法，並分析多收水費的原因及涉及的成本。

(c)　加強員工對多收水費問題的警覺性，以及確保有效監察抄錶員抄錶準確。

(d)　確保有足夠人手迅速跟進在稽核程序中發現的個案。

(e)　定期進行檢討，如有需要，擴大客戶系統的容量，以便迅速回應市民的查詢及投訴。

12.　水務署大致上接納本署的建議，並預計可於一年內落實。

附件 13

直接調查報告摘要

食物環境衛生署、屋宇署、水務署及由屋宇署和食物環境衛生署成立的聯合辦事處

個案編號：OMB/DI/126

有關滲水投訴的處理

(調查開始日期：二零零七年七月五日；完成日期：二零零八年三月三十一日)

背景資料

滲水基本上是樓宇管理和維修問題，應由業主負責。但是，假如造成公眾衛生滋擾、影響樓宇結構安全或浪費食水，政府便有責任介入。滲水問題涉及的部門包括食物環境衛生署(「食環署」)、屋宇署、水務署，以及自二零零六年年中開始由屋宇署和食環署抽調職員組成的聯合辦事處(「聯辦處」)[1]。水務署並不包括在聯辦處內。

2. 滲水問題經常引發投訴。當局雖然成立了聯辦處，提供「一站式」服務以處理滲水投訴，但投訴仍持續不斷。有鑑於此，申訴專員主動展開直接調查，審研以聯辦處模式處理滲水投訴的成效。

近期發展

3. 聯辦處計劃試行期為三年，政府當局已在二零零八年年初進行中期檢討。此外，聯辦處亦已推行若干措施，以改善行動的時限、進入懷疑滲水的單位和對顧問公司的監督等方面的程序。

觀察所得及意見

4. 與先前的安排比較，聯辦處的服務雖然較成功，但部門協調不足，而且效率欠佳。本署認為，政府當局在處理滲水投訴方面的安排，有多個嚴重不妥善之處。

聯辦處的組織架構不完善

5. 聯辦處欠缺完善的組織架構，只是由屋宇署及食環署分別抽調職員組成，彼此的合作形式鬆散，沒有主管部門。而且，兩個部門對聯辦處職員均無全面的管轄權，亦無須負責聯辦處的整體工作表現。

6. 再者，滲水個案有12%是與供水喉管有關，但聯辦處沒有包括水務署，以致未能對這類個案採取全面的執法行動，甚至造成執法困難。

對執法權責的意見分歧

7. 由於食環署、屋宇署及水務署未能就執法權責達成共識，因而造成延誤，有時甚至妨礙行動。部分個案更拖延了很長時間(有一宗個案，意見分歧持續18個月之久)，沒有顧及受影響人士遭受的困擾。

[1] 二零零四年十二月，政府當局在深水埗區試行成立聯辦處。自二零零六年年中開始，聯辦處計劃已擴大至全港各區。

附件 13

直接調查報告摘要

對「妨擾」的詮釋不一致

8. 各有關部門對於本身的權責意見分歧或未能確定，而且對「妨擾」也有不同詮釋，令問題變得複雜。例如，食環署不認為雨水或食水造成的滲水是妨擾，但屋宇署及水務署卻往往把在他們職權範圍內無法採取行動的滲水個案，視作食環署可採取執法行動的妨擾事件。

沒有明確時限及監察不力

9. 聯辦處的行動指引對於大部分工作流程，均無訂明目標時限或服務承諾，亦沒有明文規定須向投訴人匯報進度。在最為嚴重的一宗個案當中，聯辦處職員有23個月完全沒有採取行動。

對顧問公司監督不力

10. 顧問公司在聯辦處的調查工作中責任重大。雖然聯辦處對顧問公司訂有監察機制，包括每兩星期的進度會議、發出警告信及施以懲罰（如終止合約），但部分顧問公司還是效率欠佳，甚至辦事無能。

11. 部分顧問公司表現差劣的原因，或許是由於合約期過短（最長為12個月）。合約期過短，往往意味着顧問公司及其職員在掌握了足夠的知識及經驗時，合約卻即將屆滿。而且，由於合約期短，顧問公司在招聘及挽留優秀職員方面亦相對困難。

解決民事訴訟問題

12. 假如鄰居能夠互相合作，業主通常都可以自行解決滲水問題。可是，鄰居之間若未能合作，部分業主或會訴諸法律行動。現時循民事訴訟解決糾紛的途徑，卻有以下缺點：

(a) 一般民事法律程序既花時間，而且費用高昂。

(b) 小額錢債審裁處的費用不高昂，但只能處理已確定滲水責任，而對於損失的索償不多於五萬元的個案。假如懷疑造成滲水的一方對調查或維修完全拒絕合作，則這種索償途徑便無濟於事。

建議

13. 政府能夠主動設立聯辦處提供「一站式」服務，並尋求方法改善其運作，實在值得嘉許。申訴專員提出共17項建議，以便政府作進一步改善，其中包括：

(a) 屋宇署、食環署及水務署應認真檢討聯辦處的組織架構及人手編制，以指定一個部門作為正式主管，賦予實權，並在職員及辦公室管理方面訂定明確的統屬關係。

(b) 在進行這項檢討工作時，應考慮把水務署納入聯辦處的運作機制中。

(c) 屋宇署、食環署及水務署應迅速研究建立機制，解決彼此間對執法權責的歧見。

(d) 食環署應為「妨擾」制訂一個清晰明確，並對公眾具説服力的定義，而且應就發出妨擾事故通知書訂定可行指引，讓職員有所依循。

(e) 聯辦處應訂定更全面的內部指標及公眾服務承諾，以便監察工作進度。

(f) 聯辦處應更密切監督滲水顧問公司的運作情況，特別注重其工作成效。

(g) 假如顧問公司表現極度差劣，或工作有嚴重延誤，則聯辦處應介入處理問題。

(h) 聯辦處應考慮批出較長期的顧問公司合約。

(i) 政府自二零零五年起已在研究設立樓宇事務審裁處的建議，屋宇署應與發展局討論優先落實這項建議。

14. 上述部門已接納本署的所有建議。

教育局及香港考試及評核局

個案編號：OMB/DI/168
當局為有特殊學習困難的學生所提供的考試特別安排
(調查開始日期：二零零七年四月十九日；完成日期：二零零八年二月十一日)

背景資料

二零零七年四月，本署公布關於政府當局為有特殊學習困難的兒童所提供的評估服務的直接調查報告。這項調查旨在繼續跟進，審研為這類學生提供的支援服務。鑑於考試是本港教育制度的重要一環，對年青人的前途有莫大影響，申訴專員認為須優先進行審研。

特殊學習困難的定義

2. 「特殊學習困難」基本上是指有些兒童儘管智力正常，並有充分機會接受教育，但在學習基本技能上往往有一定困難。這些技能包括：聆聽、説話、閱讀、書寫和數學。

需要特別安排的原因

3. 考試的特別安排旨在消除特殊學習困難所引致的不利因素，讓這些學生能夠與其他考生公平競爭，充分發揮本身的能力。

4. 政府的政策規定，須為有特殊學習困難及其他有特殊教育需要的學生提供特別安排。平等機會委員會發出的「《殘疾歧視條例》教育實務守則」訂明，教育機構須為這些學生作合理的遷就。根據這項守則，提供特別安排屬於合理的遷就。

校內考試的特別安排

5. 教育局認為，校內測驗和考試的特別安排是「有特殊教育需要(包括特殊學習困難)的學生的校本支援措施的一部分」。校方須參照該局的指引，以及教育心理學家等專業人士的意見，根據學生的特殊學習困難程度提供確切的安排。假如家長與校方未能就此類安排達成共識，可聯絡該局求助。

附件 13

直接調查報告摘要

6.　校內考試的特別安排可包括延長考試時間及加闊答題紙的行距。

公開考試的特別安排

7.　有特殊學習困難的考生可在下列兩個時段，向香港考試及評核局(「考評局」)申請在公開考試中提供特別安排：

(a)　中四及中六學年開始的九月或十月(「提早遞交申請」)；或

(b)　中五或中七學年開始的九月或十月(「第二階段申請」)。

8.　考生在遞交申請時必須：

(a)　填妥申請表格；

(b)　夾附由合資格心理學家及校長簽署的評估報告表格，而且必須連同下列文件證明考生有此需要 —

(i)　考生就讀的學校曾作特別安排的記錄；以及

(ii)　最近期的心理評估報告。

9.　一般而言，申請會依三個步驟處理：

(a)　考評局秘書處職員審核每份申請是否已夾附齊備的資料及證明文件。

(b)　評審小組考慮申請人是否已被確診為有特殊學習困難，以及所要求的特別安排是否合理。

(c)　專責小組決定批准或拒絕申請。

(d)　專責小組的決定會於考生遞交申請後的翌年二月寄到考生就讀的學校，通知書副本則郵寄給考生。

10.　考生若不滿意申請結果，可於通知書發出後一星期內以書面向上訴委員會要求覆核，並提供理由和證明文件。

11.　在公開考試中提供的特別安排可包括延長考試時間，以及容許考生在答題簿單面書寫。

本署觀察所得及意見

為中學制訂的評估工具

12.　二零零七年九月之前，由於缺乏為中學生制訂的評估工具，當局對會考考生進行評估時，須使用為兒童制訂的評估工具(在本署研究的一宗個案中，當局使用為十歲半兒童而設的評估工具，對一名十六歲的學生進行評估)。這就難免令人質疑這樣的評估結果到底是否準確和公平。然而，鑑於教育局已在二零零七／零八學年引進一項為初中學生制訂的新評估工具，我們期望這種情況可以大為改善。

校內考試的特別安排

13.　教育局雖然有向學校發出指引，並提供專業指導，但特別安排的實際工作則完全交由校方處理。本署擔心不同學校的處理可能大不相同。

附件 13

直接調查報告摘要

14.　　本署的調查顯示，有些學校為有特殊學習困難的學生提供十分細緻的特別安排；有些只能達到最低要求；有些學校光說不做；而有些則對這類學生視若無睹。這種現象可能是由於部分教師對問題缺乏認識，或是因為教育心理學家要肩負大量個案所致。

15.　　政府當局曾於二零零五年就特別安排向小學的教職員進行意見調查。目前是時候進行另一次檢討，而且應把中學也納入檢討範圍之內。

公開考試的特別安排

16.　　*有特殊學習困難的學生總數增加。* 自二零零三／零四學年起，這類學生的人數大幅增加：

學年	小學	中學	總計
2003/04	1,195	165	1,360
2004/05	3,045	640	3,685
2005/06	5,534	1,096	6,630
2006/07 (截至2007年9月15日)	6,110	2,760	8,870

資料來源：教育局統計數字

17.　　過去五年，申請提供特別安排的數目亦顯著增加：

考試年度	接到的申請數目	
	香港中學會考	香港高級程度會考
2003	1	0
2004	8	0
2005	12	2
2006	28	1
2007	48	4

資料來源：考評局統計數字

18.　　由於預計未來的申請數目尚會增加，這將令考評局的工作量大增。

19.　　*延誤傳遞專責小組的決定。*考評局秘書處職員需要28至35天不等，才把專責小組的決定通知書送達學校。考評局實應盡早通知申請被拒的考生，以便他們有較多時間考慮上訴和採取進一步行動。

附件 13

直接調查報告摘要

20. 二零零五年四月，考評局引入「提早遞交申請」方式（第7段）。然而，甚少學生採用這個方式：

年度	香港中學會考		香港高級程度會考	
	有特殊學習困難的申請人數	提早遞交申請的人數	有特殊學習困難的申請人數	提早遞交申請的人數
2006	25	9	1	1
2007	44	2	4	0

資料來源：考評局統計數字

21. 「提早遞交申請」方式應該可以讓考評局有充分時間審批申請；減輕學生等候審批結果時的壓力，讓學生更能集中學業；以及方便學校為獲批准的特別安排進行模擬練習，讓學生熟習有關安排。

22. *提出上訴的時限不合理。* 若要進一步的心理評估報告以便提出上訴，將會相當費時。根據考評局的指引，提出上訴的時限是一個星期。可是，在本署研究的個案中，時限由五天至12天不等。由於通知書以郵遞寄出，實際的上訴時限會較通知書所容許的為短。

23. *欠缺透明度。* 本署的研究顯示，考評局一般都沒有向申請人說明拒絕申請的原因。

24. *在診斷上意見分歧。* 有三宗申請雖然獲得教育心理學家和臨床心理學家支持，但專責小組卻予拒絕。在其中一宗個案，上訴委員會甚至注意到「在診斷上有不同意見，並且對特殊學習困難沒有標準的評估工具」。鑑於當局已引進新的評估工具（第12段），此類意見分歧可望盡量減少。

25. *需要檢討使用電腦的準則。* 本署認為，在決定應否批准使用電腦時如有疑問，應參考有關學生曾諮詢的專業人士（即教育心理學家、醫生）的意見。

26. *專責小組的成員。* 除學生本身之外，最關心此事的便是家長。假如專責小組能加入家長代表，應該會有幫助。

27. *保存記錄。* 本署在審研考評局的文件時發現，該局沒有詳細記錄有關專責小組或上訴委員會曾經商議的內容，或達致某項決定的原因（只有一宗個案除外）。

28. *考試安排的行政工作。* 在本署研究的一宗個案中，一名有特殊學習困難的考生獲發錯誤的試場資料。雖然這或許屬個別事件，卻顯示出仔細查核有關安排的重要性。

附件 13

直接調查報告摘要

公眾及家長的認識程度

29.　家長必須知悉，假如未能與校方就有關為其有特殊學習困難的子女所提供的特別安排達成共識，可聯絡教育局求助。

相關問題

30.　本署已確定數項相關問題作進一步研究：

(a)　有特殊學習困難的學生升讀至高中的人數大減；

(b)　有些學校的教職員對特殊學習困難認識不足；以及

(c)　關於校方拒絕為有特殊學習困難的學生遞交會考報名表的指稱。

建議

31.　申訴專員向教育局及考評局提出多項建議，包括：

教育局應採取的行動

(a)　提醒校方注意，在校內考試為有特殊學習困難的學生提供特別安排是《殘疾歧視條例》所規定。

(b)　適當地監察在校內考試提供特別安排的情況。

(c)　就教育心理學服務的需求進行意見調查和評估，並為提供這類服務進行籌劃。

(d)　在中小學進行意見調查，檢討校內考試的現行特別安排。

考評局應採取的行動

(e)　訂定較早的目標時限，通知考生關於專責小組是否批准其申請的決定。

(f)　訂立較合理的提出上訴時限。

(g)　考慮把「提早遞交申請」方式訂立為一般通行做法。

(h)　若拒絕申請，應説明原因，以便考生考慮進一步行動。

(i)　檢討准許使用電腦的現有準則。

(j)　考慮在專責小組中加入家長代表。

(k)　以書面記錄專責小組及上訴委員會商議的過程。

(l)　檢討考試安排的行政程序，確保所提供的特別安排正確無誤。

(m)　由於預計要求提供特別安排的申請將大幅上升，有關的工作量會相應增加，考評局應檢討所需的資源。

教育局及考評局應採取的行動

(n) 讓家長和學生更加明白，假如他們與校方未能達成共識，可聯絡教育局求助。

(o) 透過簡便易明的方式（例如印製小冊子），宣傳可以提供的特別安排。

(p) 與家長教師會及志願機構建立聯繫，以便尋求其協助進行諮詢和發布有關資料。

康樂及文化事務署

個案編號：OMB/DI/156
康樂及文化事務署處理受資助機構涉及利益衝突的機制
（調查開始日期：二零零七年二月五日；完成日期：二零零七年十一月十二日）

背景資料

二零零六年三月，傳媒報道香港業餘田徑總會（「田徑總會」）向其主席所擁有的一間公司批出服務合約。由於該會是受康樂及文化事務署（「康文署」）資助的機構，申訴專員因此關注康文署是否有妥善機制，監察受資助機構涉及利益衝突的情況。

資助及財政支持

2. 康文署的資助撥款大致分為兩類：按年資助和按項目提供財政支持。在二零零四／零五至二零零六／零七年度期間，康文署批出的資助共計10.85億元。

按年資助

3. 獲康文署按年資助的機構包括：

(a) 體育總會；

(b) 非政府機構的度假營和海上活動中心；以及

(c) 演藝團體（自二零零七年四月一日起，民政事務局已接手審批給予這些團體的撥款）。

按項目提供財政支持

4. 康文署按項目向多個團體提供財政支持，以便籌辦文化節目和推行「綠化香港」及「綠化校園」活動。

附件 13

直接調查報告摘要

監察機制

每年簽署協議

5.　　體育總會和演藝團體每年須與政府簽署協議，協議內容包括承諾會遵照公平及公開的程序進行採購和招標，以及在運作方式和決策過程中避免涉及利益衝突。

行為守則

6.　　康文署曾發出一份行為守則樣本，供受資助的體育總會參考，而演藝團體則訂有本身的守則。這些守則列明有關收受利益和利益衝突等方面的行為準則。

資助原則

7.　　資助原則列明度假營和海上活動中心在管理人員的入職條件、收入運用、提交年度預算和經審核帳目等方面的準則。

撥款通知書或協議

8.　　至於按項目提供財政支持方面，康文署會在批出撥款的通知書或協議中訂明受資助機構須擬備評估報告及經審核的會計記錄。

嚴格進行審查

9.　　康文署會抽樣審查受資助機構的年度審計報告、撥款記錄，以至履行守則、通知書或協議條款的情況。

本署觀察所得及意見

田徑總會的個案

10.　　康文署已主動就田徑總會的個案展開查訊，並實行一系列改善措施：

(a)　要求田徑總會檢討其採購程序，並在採購委員會中加入獨立的成員，例如核數師；

(b)　與廉政公署合辦研討會，邀請所有體育總會就利益申報、公布採購指引及恰當付款方式等範圍進行討論；

(c)　向所有體育總會發出（經廉政公署修訂的）守則樣本及（由廉政公署制訂的）採購指引；

(d)　要求所有體育總會檢討其內部行為守則，並制定採購程序，提交康文署審閱；以及

(e)　委託專業團體舉辦專題研討會，向受資助機構講述建立更有效機構管治的好方法。

11.　　事涉的田徑總會主席任期屆滿，已於二零零七年一月卸任，而有關的服務合約亦已於二零零七年九月期滿。

附件 13
直接調查報告摘要

行為守則及採購指引

12. 演藝團體制定的守則內容和條文各有不同。度假營、海上活動中心和綠化計劃的受資助機構並無守則規管。無論是消閒或文化活動，最重要的是對所有受資助活動必須實行一致的準則、管制和保障措施。

嚴格進行審查

13. 康文署既負責審批資助，也是保管公帑的機關。資助協議使該署有權要求受資助機構解釋任何涉嫌違反守則的情況。康文署應考慮在協議內訂明這項權力，以確保能夠發揮效力。

14. 康文署應詳細訂明受資助機構須保留用作申報利益的記錄，藉以改善監察該等機構履行守則的系統。

懲處

15. 協議內有訂明懲處(包括終止協議)的條文，但卻不適用於度假營和海上活動中心違反資助原則，或有關邀請報價、招標和會計安排的指引的情況。

建議

16. 申訴專員向康文署及民政事務局(只限於演藝團體)提出多項建議：

(a) 諮詢廉政公署，以便擬定計劃，適當地處理合約審批過程中可能存在利益衝突，甚或已經出現利益衝突的情況。

(b) 在有需要時諮詢廉政公署，以制定或檢討守則和採購程序。

(c) 要求受資助機構定期發出修訂的守則和採購指引，供負責人員和職員傳閱。

(d) 考慮在協議內強調當局有權要求受資助機構解釋任何涉嫌違反守則的情況。

(e) 訂明受資助機構須保留的各項記錄，以便申報利益。

(f) 考慮在度假營和海上活動中心的協議內加入懲處條文。

(g) 訂明康文署在查核受資助機構履行協議的情況時，假如發現有可能違反守則或協議的地方，應採取補救措施的程序。

17. 康文署及民政事務局已接納本署的所有建議。